

## SECCIÓN ESPECIAL: LAS CIUDADES Y SUS PROGRAMAS

# El gobierno federal de Canadá se muestra renuente a financiar a las ciudades

POR ROBERT YOUNG

**L**OS MUNICIPIOS DE CANADÁ continúan ejerciendo presión ante el gobierno federal en Ottawa para obtener mayor financiamiento, a pesar de que los municipios en Canadá recaen directamente bajo la jurisdicción de los gobiernos provinciales. Las fuerzas económicas parecen acentuar la importancia de las grandes ciudades, que presentan un rápido crecimiento, mientras que los municipios en las áreas periféricas luchan con la disminución de población. La tensión financiera se ha extendido por los municipios canadienses, independientemente de su tamaño.

Los intereses empresariales y los aliados laborales y académicos de los

## El subfinanciamiento crónico aqueja a los gobiernos locales

En esta sección temática sobre el gobierno local y las regiones metropolitanas en los países federales, nuestros expertos analizan cómo les ha ido a los municipios de Brasil, Canadá, la India, Sudáfrica y España en lo referente a la prestación de los servicios directos, los cuales son demandados por sus florecientes poblaciones.

El hilo conductor para esos cinco países es la lucha de los gobiernos locales que no tienen los medios para proveer los costosos servicios a que están obligados y tienen que depender de otros órdenes de gobierno para financiarlos.

En Brasil, Brian Nicholson, escritor de temas económicos, nos cuenta una historia fascinante de contrastes entre el municipio de Altamira, que ocupa 159 700 kilómetros cuadrados, y Diadema, una ciudad del sucto cinturón industrial que rodea São Paulo. Los municipios brasileños reciben fondos del gobierno federal y del impuesto al valor agregado de los estados de acuerdo con su tamaño.

A su vez, las ciudades canadienses son creaciones de los gobiernos provinciales y el profesor Robert Young, de la Universidad de Ontario Occidental, nos narra la competencia por el dinero entre los municipios debido a que el gobierno federal, a cargo del primer ministro Stephen Harper, desaprueba que el gobierno en

Ottawa esquive la Constitución para ayudar al financiamiento de las ciudades, dando marcha atrás a la política emprendida por su predecesor.

En la India, existen 60 ciudades con una población superior a un millón de personas. La periodista Rashme Sehgal hace notar que la alcaldesa de Delhi, capital de la India, está que echa humo y sostiene que el gobierno estatal ha invadido la esfera de competencia del gobierno de la ciudad. La mayor parte de los ingresos de las ciudades indias procede de su recaudación del impuesto sobre los bienes, pero requieren transferencias del gobierno central y del gobierno estatal para financiar la educación, la salud y la asistencia social.

En las ciudades sudafricanas se despliega un gran movimiento por las nuevas construcciones en preparación para la Copa Mundial de Fútbol de 2010. Pero han proliferado las protestas de la comunidad por la falta de servicios que deben proveer los gobiernos municipales, como nos lo explica Annette Christmas, de la Universidad de Cabo Occidental.

En España, los municipios también luchan con la entrega de servicios. Carlos Alba y Carmen Navarro, de la Universidad Autónoma de Madrid, nos dicen cómo los españoles cuentan con las elecciones generales de marzo para elegir un gobierno que complete una reforma que se proponga conceder mayores facultades a los gobiernos locales.



CIUDAD DE OTTAWA/ROGER L'ALONDE

Marcha de Concejales de la ciudad de Ottawa en el Parlamento en diciembre de 2007. El concejal Michel Bellemare, rodeado de los demás concejales, repite el llamado a Ottawa de destinar un centavo de los impuestos federales sobre las ventas a las ciudades canadienses.

municipios han impulsado lo que llaman el “programa de las ciudades” dentro y fuera de la Colina del Parlamento en Ottawa. Y el gobierno federal ha respondido, en particular durante el periodo del gobierno liberal del ex primer ministro Paul Martin (de diciembre de 2003 a enero de 2006). Sin embargo, en fecha más reciente, el péndulo ha retrocedido, en tanto que el gobierno conservador de Stephen Harper, electo en 2006, ha dado marcha atrás en buena parte de las audaces iniciativas del expediente municipal. Esto es muestra de un hecho fundamental del federalismo: cuando algún problema apremiante no está bajo la jurisdicción de un orden de gobierno en particular, la Constitución prevé que ese orden de gobierno quede excusado de encararlo.

Los municipios en Canadá son “criaturas de las provincias”. Las ciudades, los pueblos y los municipios rurales están sometidos a la jurisdicción provincial. Las diferencias entre las provincias de acuerdo con la relación que guardan con sus muni-

cipios son significativas, pero también existen coincidencias. En primer lugar, los municipios del país están sujetos a la legislación provincial relativa al medio ambiente, la vivienda, el uso de suelo y la policía, entre muchas otras materias. En segundo lugar, los gobiernos locales más bien son dependientes de las transferencias financieras de los gobiernos provinciales, que constituyen alrededor de 16 por ciento de los ingresos municipales. Por otro lado, las transferencias federales a los municipios equivalen a sólo dos por ciento de sus ingresos. Por último, los municipios canadienses dependen en un alto grado del ingreso por impuestos sobre los bienes, que no se eleva de manera automática de acuerdo con el crecimiento económico. Además, los impuestos sobre los bienes son visibles y difíciles de aumentar desde el punto de vista político.

### Los municipios demuestran su fuerza en Ottawa

Los municipios sí tienen poder político cuando están unidos y resueltos a lograr algo. Así es en las provincias dominadas por ciudades. Los habitantes rurales pueden resentir este peso, pero la población de la ciudad de Winnipeg representa 60 por ciento de la provincia de Manitoba, mientras que las tres ciudades más

**Robert Young** es profesor de Ciencia Política de la Universidad de Ontario Occidental, donde ocupa la Cátedra de Investigación de Canadá en Gobernanza de Niveles Múltiples.

grandes de Canadá —Toronto, Montreal y Vancouver— dominan en las provincias de Ontario, Quebec y Columbia Británica, donde representan 41 por ciento, 47 por ciento y 51 por ciento de sus respectivas poblaciones.

El gobierno federal también debe responderle a sus electores urbanos. Tan sólo las tres ciudades más grandes eligen a 85 de los 308 miembros del Parlamento, y la mayoría de los programas y gastos federales están destinados a las ciudades y los pueblos. Sin embargo, el contacto directo entre Ottawa y los municipios ha sufrido muchos altibajos a lo largo del tiempo. Hasta hace poco, el punto más alto del compromiso con los municipios había sido alcanzado en la década de 1970, con el Ministerio Federal de Estado para Asuntos Urbanos, que tuvo una corta vida. Pero el péndulo osciló de manera decisiva hacia una mayor participación federal cuando el gobierno liberal del ex primer ministro Paul Martin llegó al poder en Ottawa.

### El impulso al “programa de las ciudades”

La presión para que el gobierno federal cambiara su postura creció a partir de mediados de la década de 1990. La urbanización ininterrumpida acarrió problemas de crecimiento a los centros más grandes porque los inmigrantes extranjeros son atraídos principalmente por las grandes ciudades. En el oeste de Canadá hubo también una tendencia entre la población indígena a desplazarse de las reservas a las ciudades. Entre tanto, los municipios periféricos se esforzaban por continuar prestando servicios a un número de residentes que disminuía o permanecía estancado.

En algunas provincias, las transferencias a los municipios disminuyeron, posiblemente debido a las reducciones de las transferencias de la federación a las provincias que tuvieron lugar después de 1995. Pero el problema más grave fue el de la infraestructura municipal (sistemas de calles, alcantarillado, puentes y suministro de agua) tanto en las ciudades de rápido crecimiento como en las ciudades y los pueblos más pequeños. La Federación de Municipios Canadienses (FCM, por sus siglas en inglés), un grupo de presión de Ottawa que cada vez reúne más experiencia y eficacia, calculó el “déficit en infraestructura” en alrededor de 60 mil millones de dólares canadienses, cantidad evidentemente superior a la que pueden manejar por sí mismos los municipios. Por consiguiente, aumentó la presión para que el gobierno federal se involucrara más en la solución de los problemas municipales.

### La participación federal en 2004

Cuando se formó el gobierno de Paul Martin en diciembre de 1993, el gobierno sí tomó medidas. El señor Martin había prometido un “Nuevo Acuerdo” para las ciudades, aunque esto significara superar “escollos de métodos y actitudes arraigados.” Estableció sin dilación una Secretaría para las Ciudades dependiente de la oficina del consejo privado del monarca (Privy Council), entidad de investigación con rango de secretaría de élite del gobierno canadiense. Para julio de 2004, existía ya un ministro de Estado responsable de la nueva cartera de Infraestructura y Comunidades. En el primer presupuesto, se le reembolsó a los municipios el 100 por ciento de sus pagos por impuestos federales sobre las ventas, un beneficio estimado en 7 mil millones de dólares canadienses en un plazo de 10 años, y 4 mil millones de dólares canadienses fueron destinados a eliminar la contaminación de distintas zonas. El siguiente presupuesto dio 5 mil millones de dólares canadienses en transferencias a los municipios durante los siguientes cinco años, nominalmente de la parte federal del impuesto a las gasolinas, y se agregaron 300 millones de dólares canadienses a los fondos verdes municipales que administra la Federación de Municipios Canadienses.

Aún más, mientras el gobierno aguardaba un informe de un comité consultivo externo, Ottawa renovó los acuerdos de desarrollo urbano con las ciudades de Vancouver y Winnipeg. Se trata de acuerdos tripartitos de costos compartidos suscritos por la ciudad,

la provincia y el gobierno federal e implican gastos y programas rigurosamente coordinados. En 2005 se firmaron nuevos acuerdos con las ciudades de Regina y Saskatoon y el gobierno provincial de Saskatchewan; con posterioridad, se llevaron a cabo negociaciones con otras ciudades más. Mientras se celebraban negociaciones con la ciudad de Toronto, el gobierno de Martin fue derrotado en un voto de confianza y, después de ganar la elección subsiguiente, Stephen Harper y su grupo conservador ocuparon el poder.

### El “programa de las ciudades” con el “federalismo abierto”

Para explicar el enfoque actual del gobierno hacia los municipios —o dicho de manera más precisa, su reducción de gastos y el abandono de las audaces iniciativas de su predecesor— es necesario entender antes el marco más amplio en el que se inserta el enfoque de Stephen Harper sobre el federalismo. El señor Harper llama a este enfoque “federalismo abierto.” Entre los principios importantes que contiene, destacan:

- Debe haber rectitud y orden en las relaciones entre el gobierno federal y las provincias, con acuerdos de principios en lugar de tratos improvisados y arreglos de última hora.
- Las provincias son actores legítimos que ocupan áreas jurisdiccionales importantes, de las cuales son responsables.
- La división constitucional de poderes debe ser respetada, y el gobierno federal debe enfocarse en sus funciones centrales como son la defensa, los asuntos exteriores y la unión económica (aunque Ottawa debe continuar participando en la salud, la educación superior y la infraestructura, de manera respetuosa y cooperativa).
- Quebec es una provincia que tiene una responsabilidad particular con respecto a su cultura e instituciones, y es de suma importancia que los quebequenses perciban que el federalismo puede funcionarles.

Las implicaciones del enfoque conservador en lo referente al expediente municipal son obvias. Los municipios están bajo jurisdicción provincial. Los gobiernos de Quebec han tenido una mayor determinación de mantener el control provincial. Los municipios pudieran requerir ingresos más seguros y estables, pero las provincias son los actores principales para los gobiernos municipales. Ottawa podrá concebir políticas para combatir problemas urbanos en particular, como la delincuencia y los asentamientos de inmigrantes, pero las relaciones tripartitas continuas no son congruentes con la doctrina del federalismo abierto.

### La retirada y el nuevo compromiso

El gobierno de Harper incorporó muy rápido el Departamento de Infraestructura y Comunidades al Departamento de Transporte, de mayores dimensiones y antigüedad. Oficialmente, el resultado fue una nueva “cartera de Transporte, Infraestructura y Comunidades”, pero el puesto de viceministro de Infraestructura y Comunidades no sobrevivió mucho tiempo y la división correspondiente a las comunidades ha desaparecido de la mayor parte de los sitios de Internet oficiales.

El gobierno conservador efectivamente extendió las transferencias de impuestos sobre las gasolinas del gobierno federal a los municipios hasta 2014, y sigue comprometido con los programas de infraestructura, donde las asignaciones han aumentado a un ritmo constante. Incluso hay indicios de una nueva política de tránsito urbano a nivel nacional.

Pero una señal clara de la decisión del gobierno de Harper de abandonar la ambiciosa agenda de su predecesor fue la que dio el primer ministro cuando pronunció un discurso en la Federación de Municipios Canadienses en 2006. En él felicitó a los gobiernos locales, pero se refirió varias veces a los “niveles de gobierno” en Canadá, en lugar de usar la denominación igualitaria de “órdenes de gobierno” largamente codiciada por la FCM. Sostuvo que “durante décadas —y en particular en años recientes— Ottawa se ha inmiscuido en los asuntos locales y provinciales” e

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 22]

# Brasil: Historia de dos ciudades

Los distritos tienen las mismas facultades pero enfrentan retos completamente diferentes

Barrio bajo al pie del Hotel Hilton en São Paulo. Las ciudades de Brasil generan riqueza, pero no ingresos suficientes para satisfacer las necesidades de sus habitantes.



REUTERS/CAETANO BARREIRA

POR BRIAN NICHOLSON

**E**N LA PROFUNDIDAD DE LA SELVA AMAZÓNICA SE ENCUENTRA Altamira, un municipio con muy baja densidad de población, mayor que gran parte de los estados de la Unión Americana, cubierto de selva tropical y que cuenta con numerosas reservas indígenas. A casi 2 000 kilómetros de distancia se ubica Diadema, una expansión urbana abarrotada de gente, de bajo alquiler, en el sucio cinturón industrial que rodea São Paulo, el área metropolitana más extensa del hemisferio sur. Lo que tienen en común es el reto que enfrentan los dirigentes locales de Brasil de mejorar los estándares de vida en un sistema descentralizado con tres órdenes de gobierno donde el equilibrio entre recursos y obligaciones con frecuencia puede parecer desigual.

Altamira, que cubre 159 700 kilómetros cuadrados, se abre camino en el sudeste amazónico, en el estado de Pará. Es, por mucho, el más grande de los 5 560 distritos municipales brasileños (a los funcionarios locales les gusta asegurar que se trata de una marca mundial), aunque su población de 100 000 habitantes queda opacada ante los 14 municipios brasileños de un millón o más de habitantes. Aun cuando Altamira es principalmente rural, su población está muy concentrada en la cabecera municipal, donde los empleos son escasos.

“Nuestro mayor reto es la falta de empleo”, declara el alcalde adjunto Silvério Albano Fernandes en una entrevista. La escasez de empleo se debe a una economía primitiva, subdesarrollada, con una base impositiva baja que genera ingresos insuficientes para invertir en mejor infraestructura y educación, que podrían ayudar a atraer la inversión y a generar empleos. “Hacemos lo que

podemos, pero simplemente no hay suficiente para lo necesario; si construimos una escuela, no podemos reparar otra”, dice Fernandes.

## Transporte municipal vía aérea

Las enormes proporciones del municipio de Altamira agravan el problema. La alcaldesa Odileida Sampaio se encontraba de visita en un alejado distrito, nos informó Fernandes en la entrevista, y estaría fuera durante varios días. Partes de su territorio están a tres horas de distancia en vuelos rasantes a través de la selva virgen en avión monomotor. La alternativa sería una expedición muy tortuosa a lo largo de 1 400 kilómetros de caminos sin pavimentar que pasan por ocho municipios vecinos.

“Un municipio es más fácil y más barato de administrar si es más pequeño y tiene una mayor concentración de gente que varias comunidades rurales alejadas”, dice Fernandes. “Si necesitamos construir un centro de salud, por ejemplo, debemos proveer uno para una comunidad de quizá 1 000 personas o menos, pero podría dar servicio a 5 000 personas”.

La Constitución federal determina que los gobiernos locales de Brasil tienen la facultad de elevar impuestos, fundamentalmente sobre bienes y servicios, pero además reciben una parte de gran cantidad de ingresos diversos de los ámbitos federal y estatal. En 2006, los economistas José Roberto Afonso y Erika Amorim Araujo publicaron el libro del Banco Mundial *Local Governance in Developing Countries* en el que señalan que las comunidades brasileñas recaudaron 5.5 por ciento de todos los impuestos del país pero, gracias a las transferencias, terminaron gastando 17.1 por ciento. En 2005, los gobiernos locales recaudaron 17 100 millones de dólares estadounidenses y gastaron 52 800 millones de

**Brian Nicholson** es un periodista que escribe sobre temas económicos en São Paulo y ha vivido en Brasil durante 30 años.

dólares estadounidenses; en promedio, 9,5 millones de dólares estadounidenses por alcalde. Los valores corrientes del dólar quizá se hayan incrementado entre 40 y 50 por ciento debido al crecimiento económico, al mayor ingreso impositivo y, principalmente, a una moneda local más fuerte.

Altamira encabeza el paquete con un presupuesto de 32 millones de dólares estadounidenses al año, de los cuales más de 90 por ciento procede tanto del gobierno federal como del estatal. La distribución de las transferencias está relacionada con la magnitud de la población, y Altamira tiene tres veces el promedio nacional. Pero las enormes distancias crean problemas que se subsanan sólo en parte mediante pequeños ajustes a algunas transferencias que ayudan a compensar la vastedad del área terrestre. A fin de cuentas, dice Fernandes, ser grande es un mal negocio.

### La prohibición de dividir los municipios

La solución que resulta obvia es dividir el municipio en varios municipios más pequeños, quizá tres o cuatro para empezar. Los funcionarios locales han venido planeando este arreglo durante algún tiempo. Pero en 1997, el Congreso Federal congeló durante 10 años todas las acciones de subdivisión municipal.

Hasta 1988, los municipios habían sido creados por los gobiernos estatales —que ahora son 26, más el Distrito Federal— y se habían mantenido subordinados a ellos de diversas maneras. En 1988, una nueva Constitución federal, implantada al término de la dictadura militar, otorgó a los municipios un estatus independiente e hizo que su creación dependiera de plebiscitos locales. Su número se elevó drásticamente, alcanzando un aumento de 24 por ciento desde 1990. En varios casos, las nuevas unidades administrativas carecieron del tamaño suficiente para ser viables y más bien fueron reflejo del deseo de los líderes políticos locales de extender sus bases de poder. El resultado concreto fue el desvío de los recursos públicos hacia estructuras legislativas y administrativas “a expensas de un gasto más productivo en, por ejemplo, programas sociales e infraestructura urbana”, de acuerdo con un informe del Banco Mundial. La moratoria no permite que Altamira resuelva parte de su problema, pero el alcalde adjunto dijo que sus dirigentes piensan seguir con la subdivisión en 2009.

Otra fuente de irritación constante es el uso de la tierra. Fernandes calcula que unas dos terceras partes del municipio están destinadas a diversos tipos de reservas, incluidas las indígenas, las de los bosques nacionales y las ecológicas. Prácticamente todas corresponden a la jurisdicción federal pero algunas están bajo el control estatal. De cualquier manera, se trata de un territorio

municipal sobre el cual la autoridad local no ejerce ningún control. “Hace dos o tres años, el gobierno estatal creó un plan de zonificación económica y ecológico para todo el estado, y nos dijo a qué se podría dedicar cada área, por ejemplo: zonas para agricultura, pastoreo, preservación, etc. Pero apenas se nos consultó. A fin de cuentas, este tipo de cosas tiende a provenir de niveles superiores”, afirma Fernandes.

El problema se agrava por la informalidad en las escrituras de muchas propiedades rurales. “Algunas personas han ocupado un área durante 15 o 20 años y todavía no pueden obtener documentos válidos”, explica Fernandes. En ocasiones, la solución está en manos federales o estatales, de acuerdo con el lugar donde se ubique la tierra en disputa. Pero en tanto no se resuelvan estos asuntos, el municipio pierde, porque sin escrituras de propiedad adecuadas, los propietarios de las tierras no pueden obtener autorización para emprender los proyectos de desarrollo. Por ejemplo, una explotación maderera sostenible podría crear empleos e incentivar la economía local.

### De los bosques a las fábricas

Más de 2 000 kilómetros al sur, el alcalde José de Filippi, hijo, maneja con los mismos instrumentos constitucionales y legales una situación distinta en diversos aspectos. Hace apenas 50 años, Diadema era una ciudad tranquila de 8 000 personas, a unos 16 kilómetros al suroeste de la ciudad de São Paulo. Pero quedó excluida de las enormes inversiones de la posguerra que atrajeron a General Motors, Ford y Volkswagen a áreas cercanas mejor ubicadas y, por consiguiente, no pudo formar una clase media próspera. Hoy en día, sus 390 000 habitantes, la mayoría pobres, viven apiñados en una expansión urbana descontrolada de 30,7 kilómetros cuadrados en la aparentemente interminable conurbación de São Paulo.

La apertura de la economía brasileña a la competencia extranjera en 1990 desencadenó un gran éxodo de industrias tradicionales de la región metropolitana de São Paulo hacia lugares con costos menores dentro o fuera del estado. Diadema, el “patito feo” del área industrial del sur, quizá tuvo menos que perder pero también contaba con menos armas. Al mismo tiempo, y a partir de mediados de la década de 1990, los alcaldes se enfrentaron con severas reducciones de presupuesto debidas a los recortes impuestos al sector público por el gobierno federal para acabar con la hiperinflación que desde mediados de la década de 1980 asolaba a Brasil.

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 21]

## Brasil: Otra visión de las dos ciudades

POR FERNANDO REZENDE

A primera vista parecería que el acuerdo con Altamira —en la Cuenca del Amazonas— es malo en comparación con el de la urbanizada Diadema, pero la situación prevaleciente no es así de sencilla.

Los problemas económicos que enfrenta Altamira —barreras del medio ambiente que le impiden la explotación de sus recursos naturales y la falta de empleo— sobrepasan el ámbito de responsabilidad de los administradores locales. Los problemas de Altamira no se solucionan con sólo levantar la prohibición de dividir los grandes municipios rurales.

Por su parte, Diadema se benefició de la dispersión de la industria manufacturera por distintas partes del área

metropolitana de São Paulo. La obtención de una parte de las plantas industriales le ayudó a mejorar sus finanzas y con ello mejoraron también las condiciones de vida de la ciudad.

Las finanzas de los grandes municipios rurales y de los municipios metropolitanos pequeños responden a factores muy diversos. Los municipios rurales dependen en gran medida de las transferencias federales y las ciudades pequeñas dependen de la parte que les corresponda del impuesto al valor agregado de sus estados.

¿Le iría mejor a Altamira si su centro urbano pudiera separarse del vasto interior rural? Opino que no.

La idea de los administradores de Altamira de que “la solución obvia es la división en varios municipios más pequeños” no hace sino exportar el problema de Altamira del centro de la ciudad a las áreas rurales, lo que podría terminar peor que como estaba.

Lo que Altamira necesita en realidad es una mejor coordinación de políticas públicas federales, estatales y locales para aumentar sus posibilidades de desarrollo.

**Fernando Rezende** es profesor de la Escuela Brasileña de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas.

# Los gobiernos locales reclaman su espacio en el sistema español

Los municipios españoles son el último orden de gobierno en modernizarse



AP PHOTO/MANU FERNANDEZ

En Barcelona, las personas que viajan distancias considerables entre su lugar de residencia y su trabajo fueron transportadas en autobuses atestados de gente durante los dos meses de reparación y reconstrucción de las líneas ferroviarias de la ciudad, en octubre y noviembre de 2007. El gobierno de Cataluña provee los fondos para la renovación de la infraestructura urbana pero otras partes de España no son tan afortunadas.

POR CARLOS ALBA Y CARMEN NAVARRO

**L**as ciudades y municipios pueden ser los últimos gobiernos en recuperar por completo sus competencias en el retorno de España a la democracia después de la muerte del dictador Francisco Franco, ocurrida en 1975. Las 8 100 ciudades, pueblos y aldeas del país todavía luchan por lo que consideran una parte justa de los impuestos y de las competencias municipales para cumplir con sus responsabilidades.

Durante las tres últimas décadas, España ha vivido la transferencia territorial, la creación de un Estado benefactor sólido, su integración a la Unión Europea y un considerable desarrollo económico y social. Sin embargo, en términos de ingreso y desarrollo urbano, los gobiernos locales van a la zaga tanto del gobierno central asentado en Madrid como de los gobiernos de las 17 “Comunidades Autónomas” que conforman España.

La Constitución apenas hace mención de los gobiernos locales, a diferencia de las Comunidades Autónomas; limita su tratamiento al reconocimiento formal de la autonomía del gobierno local y al principio del financiamiento autosostenible. Pero transcurridas más de dos décadas, no se advierten ninguno de estos dos rasgos en los municipios españoles. Las autoridades locales ocupan un espacio político mal definido.

## Las competencias negadas

Las Comunidades Autónomas, que tenían facultades para mejorar las cosas para los municipios, no mostraron ningún interés en con-

cederles las facultades y los recursos que las Comunidades han obtenido apenas recientemente para sí mismas. En cierta forma, reproducían el viejo centralismo, excepto que, en este caso, el conflicto entre el centro y las regiones se desarrollaba en el escenario regional y local.

La aprobación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL) por las Cortes Generales en 1985 ayudó a esclarecer las competencias y responsabilidades locales. La LRBRL también sentó las bases de las políticas y acciones que los municipios habían venido desarrollando ante el vacío legal que persistió durante casi dos periodos de gobierno democrático activo. A finales de la década de 1990, se implementaron otras reformas y se eliminaron antiguas restricciones para los gobiernos locales. Ahora está próximo el fin de ese proceso. En preparación para un gobierno local pleno, todos los partidos políticos se unieron para la redacción de una reforma a la LRBRL de 1985, la última de varias revisiones, y el texto fue sometido a las Cortes Generales para su aprobación. Su promulgación significará que los municipios locales recibirán al fin facultades y responsabilidades definidas con claridad, así como los recursos económicos para cumplir con ellas. Los gobiernos locales recibirían una lista de áreas de competencias delimitadas y precisas.

## La aprobación fue pospuesta

Hasta ahora, la lista de facultades locales era bastante imprecisa y esto significaba que otros niveles de gobierno podían interferir en varias áreas locales. Además, los ayuntamientos de las ciudades no recibían recursos para implementar las políticas en esas áreas. Con la aprobación de esta ley, los pagos de transferencia necesarios provendrían de otros órdenes de gobierno para permitir que los municipios desarrollen sus facultades, que quedarían bien definidas. Sin embargo, el proyecto llegó a las Cortes en fecha demasiado cercana al fin del periodo del gobierno nacional —sólo unos cuan-

**Carlos Alba** es profesor de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid. **Carmen Navarro** es profesora asociada del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid.

tos meses antes de las elecciones generales de marzo de 2008— de modo que el proceso quedó interrumpido por las confrontaciones entre los partidos políticos. Habrá que esperar al nuevo gobierno para su ratificación.

En la actualidad, los gobiernos locales cuentan con sólo 15 por ciento del presupuesto total de gasto público y quieren incrementarlo a 25 por ciento. Hace poco, el representante de un grupo de alcaldes españoles hizo la siguiente declaración: “Debemos aspirar a una autonomía completa para dejar de ser administraciones pobres y para alcanzarlo necesitamos trabajar sobre la base de un sistema financiero que nos permita satisfacer las demandas de los ciudadanos que acuden a nosotros (en busca de servicios) puesto que somos el orden de gobierno más próximo a ellos”.

El reto del gobierno local es mejorar su desempeño y para conseguirlo se requiere autonomía y autosustentabilidad financiera. Sin embargo, los gobiernos locales deben actuar como vehículos de la democracia, proveyendo servicios que respondan a las necesidades locales. Los gobiernos locales deben, además, reforzar la legitimidad de sus acciones, cumpliendo sus metas sin desperdiciar los recursos disponibles. La eficacia y la eficiencia de la burocracia son claros factores en esto.

En términos generales, en España la participación electoral es similar a la de otros países desarrollados. Aun cuando en las elecciones locales la participación es tradicionalmente menor, alcanza índices cercanos al nivel nacional. La votación local varía entre 61 y 70 por ciento. Estas elecciones generalmente son un indicador de lo que sucederá en las elecciones nacionales.


### Cómo enfrentar los retos locales

Además de la celebración de elecciones libres y limpias, la transparencia y la participación en el proceso de gobierno son medios importantes para el fortalecimiento de la legitimidad. A través de la democracia participativa, los ciudadanos deben tener la posibilidad de expresar sus preferencias de diseño e implementación de políticas específicas. Los lemas de campaña electoral y las plataformas partidistas sin debate son un medio de comunicación de un solo sentido; los gobiernos también deben buscar el punto de vista de los residentes. Es necesario un compromiso civil más intenso: instrumentos de participación como comisiones vecinales, con-

sultas públicas y juntas distritales se están empezando a usar en los municipios. Las autoridades locales españolas han venido implementando estas políticas durante la década pasada y con mayor rapidez en los últimos cuatro años. Algunos municipios, como Alcobendas, un suburbio de Madrid, tiene comisiones vecinales, audiencias públicas, sus ciudadanos tienen un mejor acceso a los concejales de la ciudad y cuenta con otros canales participativos de involucramiento ciudadano. Aun así, un examen del panorama político local completo de España nos muestra un éxito mediocre en el involucramiento de los ciudadanos en la vida pública.

Para reforzar la legitimidad política a través de resultados, los municipios deben enfrentar la tarea de proveer servicios de manera eficaz y eficiente. Esto es complicado por varias razones: en primer lugar, la red española de 8 100 municipios, con sus estructuras y competencias gubernamentales correspondientes, es diversa y se encuentra fragmentada. Alrededor de 85 por ciento de los municipios tienen poblaciones que no llegan a 5 000 habitantes. Pedir eficacia en estas localidades tan pequeñas no es realista. La única manera de producir buenos resultados es la conjunción de esfuerzos entre municipios para proveer al menos una parte de los servicios en común, particularmente en el caso de las comunidades muy pequeñas.

En segundo lugar, es necesario que los municipios aumenten su eficacia y la rentabilidad económica. Los instrumentos de gobierno de la “nueva gestión pública” —como la contratación externa, la privatización, las técnicas presupuestales y las asociaciones entre entidades públicas y privadas— que varios países han introducido para modernizar la maquinaria administrativa burocrática han sido adoptados por los municipios españoles con mucha menor intensidad que por otros países europeos o los ayuntamientos de los Estados Unidos. Es preciso que los gobiernos locales refuercen sus niveles de buena organización y su capacidad de dar respuestas rápidas y eficaces a problemas reales.

Después de casi 30 años de gobierno local democrático, los logros de España son muchos, pero también quedan muchas tareas por cumplir. Aunque el país transita por el periodo de paz y estabilidad política más largo de su historia, la tarea de edificación de una democracia local fuerte aún está en proceso. 

### Cómo se dio el retorno de la democracia en España

En 1979 se llevaron a cabo las primeras elecciones libres y competitivas en España y los gobiernos locales democráticos empezaron a introducir políticas y reformas que transformaron radicalmente tanto las ciudades como los pueblos subdesarrollados de la década de 1970. Entonces, los alcaldes tuvieron programas claros para la construcción de infraestructura y la introducción de servicios públicos básicos. Hoy en día, una vez cubiertas esas necesidades primarias, los retos restantes no son tan sencillos. Por una parte, los gobiernos locales deben fortalecer su posición en relación con los demás niveles de gobierno y ocupar su legítimo lugar en el sistema político español. Por otra parte, las autoridades locales deben afrontar la dificultad de mejorar el desempeño en un mundo con problemas complejos y escasez de recursos cuyas soluciones sólo pueden originarse a partir del esfuerzo conjunto de los actores públicos y privados.

La España moderna emergió del régimen político altamente centralizado del fallecido dictador Francisco Franco. En la Constitución de 1979 no se llamó “estados” a las Comunidades Autónomas y el sistema no fue definido como “federal” por razones diversas. Por un lado, se tuvo el cuidado de evitar la palabra “federalismo” durante toda la transición debido a la asociación que guardaba el término con el separatismo, la inestabilidad política y los movimientos a favor de la independencia del pasado; por el otro, no se trata de un sistema federal en el sentido tradicional porque el modelo español no consiste

en un acuerdo entre representantes políticos de sus unidades constitutivas y España está lejos de asignar un conjunto estándar de funciones gubernamentales a todas las unidades federales. En la práctica, tiene similitudes con Bélgica, México y Sudáfrica, tres países centralizados que han transferido competencias a sus unidades constitutivas a tal punto que los politólogos los describen como federales.

Hasta hace poco tiempo se hacía una importante distinción en la práctica entre las Comunidades Autónomas que son sólo “regiones” y las que son “nacionalidades” —como el País Vasco, Cataluña y Galicia— que tienen una historia de autonomía y autogobierno, además de lengua y cultura bien diferenciadas. Son entidades políticas fuertes, con sus propios poderes ejecutivos, legislativos y judiciales. Promulgan leyes que tienen la misma fuerza que las del Estado español y sus administraciones no están sujetas al control central. Su jurisdicción en ámbitos políticos críticos —educación o salud, por ejemplo— los hacen tan o más poderosos que cualquier otro gobierno subnacional europeo. Sin embargo, a partir de 1996, los avances políticos y constitucionales recientes dieron a todas las regiones de España el estatus de Comunidades Autónomas con niveles similares de autonomía y competencias. A pesar de este cambio, los intentos de describir todas las regiones de España como iguales en estatus son invariablemente criticados por aquellas regiones que se consideran a sí mismas “naciones” y creen merecer un trato diferenciado.

# Las ciudades sudafricanas enfrentan nuevos retos

Los centros urbanos, motores de la economía, podrían obtener más facultades



Albañiles en huelga hacen una manifestación en Ciudad del Cabo, afuera del estadio de la Copa Mundial FIFA 2010, en septiembre de 2007.

POR ANNETTE CHRISTMAS

Los gobiernos locales de Sudáfrica enfrentan grandes retos para satisfacer las necesidades de vivienda, transporte, aguas limpias y electricidad de una población en rápido crecimiento. Estos problemas parecen aún mayores comparados con los éxitos obtenidos por el gobierno nacional después del apartheid. A partir de 1994, además de crear una democracia multirracial, Sudáfrica ha logrado elevar el nivel de vida, duplicar las exportaciones y crear una economía robusta.

Para evaluar los éxitos —y las fallas— locales, el ministro para Gobiernos Provinciales y Locales, Sydney Mufamadi, emprendió una revisión nacional de los gobiernos tanto en el ámbito provincial como en el local. Hizo un llamado a la participación de todos, desde los servidores públicos y el sector privado hasta las instituciones públicas, y aún más importante, de la ciudadanía sudafricana.

Cuando Sudáfrica compitió y ganó la sede de la Copa Mundial de la FIFA 2010, sus opositores hicieron referencia a la dificultad que tendrían los gobiernos locales para responder a este reto.

**Annette Christmas** es investigadora en el Proyecto de Gobierno Local del Centro de Derecho Comunitario de la Universidad de Cabo Occidental, en Ciudad del Cabo.

Pero los municipios han demostrado creatividad y determinación en los preparativos para 2010. En la costa del Océano Índico, el municipio de eThekweni —antes Durban— fue alabado por sus innovaciones. El municipio utilizó la infraestructura portuaria y los estadios de fútbol recientemente desarrollados para impulsar las áreas empobrecidas que rodean estas instalaciones ya existentes, e incluso creó nuevos centros de transporte para darles servicio. El alcalde Obed Mlaba declaró que el municipio vio en la Copa Mundial de 2010 una oportunidad no sólo de crecimiento de la economía local sino para “transformar la ciudad en un eficaz mecanismo de prestación de servicios”.

## El panorama del gobierno local

El gobierno local de Sudáfrica se compone de 283 municipios, que varían en población, tamaño y recursos y que comprenden desde los municipios rurales con severas carencias de recursos hasta los que están compuestos por grandes metrópolis de primera clase llamadas “metros”. La Constitución reconoce dos tipos de gobierno local. Por un lado, están las metros, que tienen autoridad municipal exclusiva en su jurisdicción, y por otro, se encuentran los gobiernos locales que no pertenecen a las metros, conformados por los municipios distritales que incluyen municipios locales más pequeños. Dentro de esta segunda categoría, los municipios distritales y locales comparten facultades y funciones en un nivel con dos órdenes de gobierno local.



En las seis metros habita una tercera parte de la población sudafricana. La más pequeña, Bahía Nelson Mandela, tiene 1.1 millón de residentes mientras que la ciudad de Johannesburgo alberga a 3.2 millones de habitantes. Las metros, que producen 59 por ciento del PIB, son las fuerzas económicas motrices de Sudáfrica.

No obstante, Sudáfrica sigue siendo una de las sociedades más desiguales del mundo por la brecha que existe entre ricos y pobres. La rápida urbanización de las metros y ciudades ha hecho que una riqueza sin precedentes coexista con la pobreza más abyecta. Las metros tienen una tarea difícil. Deben balancear su mandato constitucional de prestación de servicios básicos y mejora de la vida de sus ciudadanos con los incentivos más inmediatamente realizables que proceden del fomento a la inversión y el desarrollo económico. Johannesburgo recibió recientemente la orden de lograr un acuerdo de asentamiento con los moradores de las zonas urbanas deprimidas que habían sido desalojados como parte de un proyecto de renovación para atraer a los inversionistas.

### Las garantías constitucionales

El municipio, en tanto que orden de gobierno local, goza de la autonomía que la Constitución le concede. Antes de 1994, los gobiernos locales eran criaturas del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales. Sus facultades, funciones y recursos consolidaban el modelo de gobernanza del apartheid de mala o inexistente prestación de servicios en las áreas de los no blancos. Desde 1996, el gobierno local tiene una meta mucho más amplia de promoción del desarrollo social y económico mediante la creación de entornos seguros y saludables y motivando la participación de las comunidades en el gobierno local, profundizando así la democracia.

Para cumplir con este mandato, la Constitución concede al gobierno local una lista de facultades y funciones. Con este propósito, el gobierno local tiene derecho a recaudar sus propios ingresos mediante impuestos sobre los bienes y cargos adicionales a los cobros por servicios de agua, saneamiento y electricidad. Estos equivalen a 83 por ciento de los ingresos gubernamentales, que se complementan con pagos por transferencias del gobierno nacional. A primera vista, estas facultades impositivas parecen conceder una base fiscal generosa a los municipios. Sin embargo, existen grandes diferencias entre el ingreso de las ciudades y los centros urbanos —que albergan casas habitación, oficinas y negocios estables e importantes— y el ingreso de los municipios más pequeños donde no existe mucho qué gravar.

Los municipios distritales fueron originalmente creados para integrar y coordinar los servicios municipales locales dentro de una misma área. El proyecto fue utilizar economías de escala a nivel distrital para que los municipios distritales fungieran como proveedores de grandes cantidades de servicios. Los distritos también se ocuparían de proveer y ayudar a los municipios empo-

brecidos. Sin embargo, en la práctica, desempeñan un papel muy diferente al que se tenía proyectado originalmente. La mayor parte de las veces, los municipios distritales son proveedores directos de servicios a las comunidades locales, y esto crea incertidumbre sobre las funciones y facultades de los municipios locales. El resultado es una duplicidad de centros administrativos y políticos que se presta a que surjan los conflictos. En julio de 2006, el gravamen impositivo a las empresas fue abolido. Con esto se canceló una importante fuente de ingresos y la capacidad de los distritos para redistribuir los servicios a las comunidades locales disminuyó en forma severa.

Todos estos factores hacen que surja la pregunta de si realmente es necesario contar con un sistema de dos órdenes de gobierno local, sin tomar en consideración las metros. Los municipios locales donde emergen centros urbanos fuertes, como Bloemfontein, no se benefician de los parámetros jerárquicos del sistema de gobierno distrital. Se ha pensado dar categoría metro-

politana a los municipios locales con centros urbanos pujantes y convertir el sistema de dos niveles —de distrito y de gobierno local— en un solo sistema.

### Las trabas

En los últimos 18 meses, varias partes de Sudáfrica han sido afectadas por un número creciente de protestas en las comunidades. La mayoría se debe a la falta de servicios municipales. Los informes de los medios de comunicación han puesto de relieve la preocupación de las comunidades por la lentitud o la inexistencia de la entrega de viviendas y servicios básicos.

Parte del problema es la falta de una clara y sencilla delimitación de facultades y funciones entre gobiernos locales y provinciales. La Constitución prevé que cuando una función nacional o provincial pueda ser desempeñada de manera más eficaz por el gobierno local, deberá ser asignada a

los municipios, siempre y cuando éstos tengan la capacidad de llevarla a cabo. Sin lugar a dudas, el agua, la electricidad y el saneamiento corren a cargo de los municipios pero la vivienda sigue siendo una función provincial. Helen Zille, alcaldesa de Ciudad del Cabo, dice que “los retrasos ocasionados por los trámites burocráticos en los proyectos de los propios municipios, especialmente por lo que se refiere a la vivienda”, son un impedimento clave para su entrega. La provincia de Cabo Occidental no accedió a la solicitud de la metro de hacerse cargo de la vivienda y con ello dio lugar a que la metro iniciara una disputa intergubernamental con la provincia. Incluso la más pequeña de las metros, la Bahía Nelson Mandela, ha declarado categóricamente que es “más que capaz de cumplir con esa función y que, de hecho, ya lo está haciendo”. A pesar de lo anterior, la vivienda sigue siendo una función provincial, y el gobierno local con frecuencia tiene que cargar con el peso de la insatisfacción de la comunidad por las fallas en las entregas.

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 22]



Albañiles en huelga hacen una manifestación en Ciudad del Cabo, afuera del estadio de la Copa Mundial FIFA 2010, en septiembre de 2007.

REUTERS/MIKE HUTCHINGS

Un grupo de autoayuda médica en Kanipur se inspiró en la reciente elección de un número significativo de mujeres en el concejo del pueblo.

El ideal de la democracia de los pueblos es una cosa; implementarla es otra muy diferente



REUTERS/PARTH SANVAL

# Las ciudades y los pueblos de la India presionan para obtener mayores facultades

PAR RASHME SEHGAL

**M**UMBAI, EL CENTRO URBANO Y FINANCIERO MÁS GRANDE de la India, con una población superior a 14 millones de habitantes, quedó paralizado el 26 de julio de 2005, en la temporada de lluvias. En la ciudad que antes se llamó Bombay, una inundación sin precedente invadió varios de los distritos más poblados. Incluso el aeropuerto internacional de Mumbai tuvo que permanecer cerrado durante los siguientes dos días.

Mumbai no es la única ciudad que tiene que lidiar con ese tipo de problemas. Las ciudades indias han registrado un crecimiento exponencial, y hoy en día son más de 60 las que tienen poblaciones superiores a un millón de personas. Esta expansión tan rápida ha generado el crecimiento de barrios no planificados con una alta concentración de pobreza. La vivienda es el problema más grave de la gente pobre de las ciudades y la mayor parte de los ayuntamientos está tratando de solucionarlo, particularmente porque la mayoría de los residentes son menores de 18 años. Los concejales se quejan de la falta de financiamiento adecuado y de una burocracia corrupta en varias ciudades. Cuando trataron de tomar medidas en ciertas áreas, entraron en conflicto con el gobierno central o con los gobiernos estatales que, con apego a la Constitución, comparten ciertas facultades en el terreno municipal.

Las inundaciones en Mumbai, que dejaron 600 muertos y pérdidas por millones de rupias en propiedades destruidas, fueron ocasionadas por el Río Mithi que desemboca en el Mar Árabe. Estas inundaciones fueron provocadas por los enormes proyectos de construcción a ambos lados del río que redujeron su llanura

**Rashme Sehgal**, es una periodista establecida en Delhi especializada en reportaje de investigación. Durante las dos décadas pasadas, escribió para *Times of India* y *The Independent*.

aluvial e hicieron que el nivel del agua de lluvia subiera en las calles de la ciudad.

De acuerdo con el sistema federal indio, para prevenir o, en su caso, reducir el daño que pudieran causar futuras inundaciones, la administración de Mumbai necesitó, en primer lugar, obtener ayuda del estado de Maharashtra. En muchos casos, el gobierno central de Nueva Delhi también participa en los asuntos municipales. Los municipios reciben financiamiento directo e indirecto tanto del estado como del gobierno central. Para poner en marcha un plan que redujera las inundaciones, Mumbai necesitaba proyectos de infraestructura que superaban los recursos de la ciudad. Para financiarlo, Mumbai recurrió a dos ministerios federales: el Ministerio de Recursos del Agua y el Ministerio de Desarrollo Urbano.

Las inundaciones de la ciudad continuaron en 2006 y 2007. Shubha Raul, alcaldesa de Mumbai ha tenido que persuadir a todos los miembros del concejo de la ciudad para que acuerden varias medidas de largo plazo para detener las inundaciones del río.

Una de las formas posibles, dijo Shubha Raul, es eliminar los obstáculos más grandes que bloquean el flujo natural del río.

A los habitantes de los barrios pobres a ambos lados del río se les está disuadiendo de descargar aguas residuales y tirar basura en el agua, afirmó. Un primer paso sencillo es librar a la ciudad del plástico.

“He emprendido una enorme campaña para suspender el uso de bolsas de plástico en la ciudad”, dice la señora Raul, y agrega: “El río Mithi está (lleno) de desechos plásticos. También tengo mucho interés en mejorar el programa de rehabilitación de los barrios pobres para que la ciudad se vea libre de ellos en 2020”.

Reconoce que decirlo es más fácil que hacerlo, considerando que más de 6 millones de residentes de Mumbai viven en los barrios pobres. “Trabajamos con este objetivo en mente... sin duda podremos alcanzar nuestros objetivos con la debida voluntad política”, afirma la señora Raul.

El gobierno del estado de Maharashtra ha creado un programa

de rehabilitación de barrios pobres para Mumbai con objeto de proveer viviendas nuevas para todos los habitantes de los barrios pobres de la ciudad. El plan concede a compañías privadas el derecho de desarrollar parte del terreno a cambio de la construcción de nuevas unidades habitacionales para los habitantes de los barrios pobres. No es fácil obtener apoyo político. En este caso, hay diversos partidos políticos o coaliciones de poder tanto en el gobierno central como en los gobiernos municipales y estatales. Además, los ayuntamientos operan directamente bajo la jurisdicción de los gobiernos estatales, que tienen facultades para anular las decisiones tomadas. Mumbai y Delhi, cada una con 14 millones de habitantes, tienen gobiernos estatales regidos por partidos distintos a aquéllos de los concejos de las ciudades. Adicionalmente, 19 pueblos del Territorio de la Capital Nacional de Delhi, más algunos suburbios, se extienden a los estados de Haryana y Uttar Pradesh. Los concejos de las ciudades de muchos de esos municipios también están controlados por partidos políticos.

Las alcaldías de estas dos áreas metropolitanas clave están dirigidas por mujeres. Las Enmiendas 73 y 74 de la Constitución de la India han dado un paso revolucionario al requerir que se reserve un tercio de los cargos electivos de los concejos en las ciudades y pueblos para las mujeres. Las dos enmiendas también delegan más facultades en los organismos locales.

### Se le resta poder a la alcaldía

Sin embargo, en Delhi, la alcaldesa Aarti Mehra acusa al gobierno del estado de invadir constantemente las funciones del municipio. "Quieren eliminar nuestro poder. La 74 Enmienda garantiza que los ayuntamientos estén investidos de plenos poderes, pero eso no sucede (en la práctica)", dice la señora Mehra.

"La administración estatal de Delhi nos ha retirado maliciosamente algunas de nuestras carteras clave", agregó al describir cómo el mantenimiento de los caminos principales ha pasado a manos del Ministerio de Desarrollo Urbano federal.

Presidir el ayuntamiento de Delhi es similar a administrar una nación pequeña que se extiende por 1 453 kilómetros cuadrados y tiene 150 000 empleados a su cargo, con un presupuesto anual de 35 000 millones de rupias (alrededor de 880 millones de dólares estadounidenses). El ayuntamiento es responsable de las reparaciones y el mantenimiento de caminos, del suministro de agua, de los servicios de saneamiento y descarga de aguas residuales y de las zonas rurales circundantes de la ciudad. El ayuntamiento de la señora Mehra es el más grande de los tres que se encuentran en el Territorio de la Capital Nacional. Los otros dos son el Ayuntamiento de Nueva

Delhi y la Junta del Acantonamiento de Delhi.

El cargo de alcaldesa debería de conferir poder a la señora Mehra, pero se ha topado con dificultades. Los otros municipios están bajo control del gobierno federal y sus administradores son burócratas federales (en el Ayuntamiento de Nueva Delhi) u oficiales del ejército (en la Junta del Acantonamiento de Delhi).

El desarrollo de caminos y carreteras es crucial para Delhi, que es un centro industrial y comercial rodeado de ciudades satélite como Gurgaon y Faridabad, ubicadas en el estado vecino de Haryana y en Noida y Ghaziabad, que pertenece al estado de Uttar Pradesh. La gente recorre diariamente la distancia que existe entre Delhi y estas ciudades de cercanías que proveen tanto empleo como vivienda. El manejo del tránsito se convierte en un

tema crítico con calles frecuentemente congestionadas en las horas pico. En la zona metropolitana de Delhi, los alcaldes se sienten a menudo como si caminaran en la cuerda floja entre sus municipios y el gobierno federal.

### La rotación de alcaldes

En muchos concejos municipales, la costumbre de rotar anualmente el cargo de presidente con frecuencia deja poco tiempo para que cada alcalde implemente nuevos programas.

Una ciudad con más de 200 000 personas puede tener su propio municipio. En la mayor parte de las ciudades de la India, los concejales de la ciudad, una vez electos, nombran alcalde a uno de sus pares durante su primera reunión. Los concejales permanecen en sus cargos por un periodo de cinco años en todos los municipios, pero en algunos de ellos, el cargo del alcalde se rota cada año. En Delhi se decidió elegir a una mujer para ocupar el cargo de alcalde durante un año, a un candidato de la categoría de los "intocables" para el año siguiente y para los tres años restantes, a dos candidatos distintos de categoría general, ya fueran hombres o mujeres.

"Un año es un periodo muy corto para emprender cualquier reforma significativa. Durante los primeros ocho meses en el cargo, pusimos en marcha el pago de impuestos de vivienda en línea para eliminar el papeleo innecesario. También hemos avanzado para hacer una ciudad

próximo debo dejar el puesto", explica la señora Mehra.

En la India, los municipios son responsables del mantenimiento de las calles, la recaudación de los impuestos locales sobre bienes, el mantenimiento de los parques, la recolección de basura y de la administración del suministro de agua y la descarga de aguas residuales. Comparten con el gobierno central y los gobiernos estatales la responsabilidad en las áreas de salud, educación y asistencia social.



REUTERS/PUNIT PARANJPE

Las lluvias del monzón en Mumbai inundaron hogares, sumergieron las vías de tren y dejaron a cientos de miles de personas en la calle en junio de 2005.



La mayor parte de los ingresos municipales proceden del impuesto sobre los bienes. Como no son suficientes para pagar todos los servicios de una ciudad y al personal que ocupa, las ciudades reciben también pagos de transferencia del gobierno central y de los gobiernos estatales. Estos dos órdenes de gobierno contribuyen al pago de los servicios de educación, salud y asistencia social de los municipios. El gobierno central emprendió en fecha reciente, con fondos equiparables de los estados, un programa de enormes dimensiones, el Programa Nehru de Renovación Urbana, para financiar el desarrollo de infraestructura en las ciudades.

### Los cargos reservados a las mujeres

La situación es igualmente difícil para los municipios al nivel de los pueblos. Hace una década, cuando se reservó para las mujeres una tercera parte de todos los cargos electivos de los concejos de los pueblos (llamados *panchayats*), más de un millón de mujeres fueron electas. En aquel entonces también se reservaron cuotas para los grupos socialmente marginados, inclusive para aquellas castas y tribus a las que la Constitución india les concede estatus especial.


Los *panchayats* de la India proceden de siglos atrás, si no es que milenios. La cultura de estos concejos es muy diferente a la de las grandes ciudades. El gobierno central en Nueva Delhi tiene incluso un “ministro de Panchayati Raj,” que se ocupa exclusivamente de los asuntos de los pueblos.

En el pueblo de Chuttumail Doks, en la frontera de la India con Pakistán, la escuela primaria gubernamental no operaba y el índice de deserción hasta el séptimo grado era tan alto que la población en edad escolar bajó a 17 niños. El comité de educación del pueblo estaba formado por 40 miembros, entre los que se incluían representantes del *panchayat* y padres de familia, que decidieron tomar en sus manos el asunto. Se les pidió a todos los habitantes del pueblo que pagaran 10 rupias al mes para reunir un pequeño fondo que se usaría en la contratación de más maestros y en la compra de computadoras para la escuela. El resultado fue la drástica elevación de las inscripciones escolares, que llegó a 85 niños. Ahora, los distritos vecinales quieren que se establezcan comités de educación similares en sus pueblos.

### La excavación de pozos

Los partidos políticos dominan las elecciones tanto de los *panchayats* de los pueblos como de los ayuntamientos. Los candidatos son seleccionados de acuerdo con sus afiliaciones partidistas y en estas elecciones se gasta una gran cantidad de dinero. Pero aun con esta distracción política de recursos, se realizaron significativos esfuerzos no partidistas, en muchos casos encabezados por mujeres, que transformaron el panorama de sus pueblos cavando pozos e instalando bombas manuales, construyendo calles y baños públicos y facilitando la construcción de escuelas y centros comunitarios.

Los alcaldes y los miembros de los concejos de las ciudades piden mayor autonomía. Hoy en día, se quejan de recibir una presión cada vez mayor por no tener capacidad para llevar a cabo proyectos que ayuden a sus ciudades. Los expertos en *panchayats* consideran que, con excepción de Kerala, la mayoría de los gobiernos estatales no han delegado facultades en los *panchayats*, buen número de los cuales por el momento trabajan sólo en programas de alivio a la pobreza y no en otras áreas clave que les deberían haber sido transferidas de acuerdo con lo aprobado en la Enmienda Panchayati Raj.

Los experimentos de la India con la democracia en las bases y el autogobierno local están llegando a su mayoría de edad. De manera lenta pero segura, la ciudadanía de las grandes ciudades y los pequeños pueblos está aprendiendo a ejercer el poder político y emplearlo con eficacia y responsabilidad para mejorar sus propias vidas, lo mismo que las de aquéllos en las comunidades que los rodean. 


## BRASIL [CONTINÚA DE LA PÁGINA 14]

“Las ciudades tenían frente a sí nuevos retos, debidos en parte a la nueva realidad de la economía brasileña pero también al nuevo orden económico mundial”, señala el alcalde. “Tuvimos que empezar la lucha por el desarrollo económico dentro de un contexto de globalización cada vez más hostil, más y más competitivo”. Eso significó trabajar con mayor eficacia, reduciendo costos y creando las condiciones necesarias para atraer la inversión.

### Escapar al deterioro urbano

Con ayuda de un equipo especial de asesores en políticas, Filippi —alcalde entre 1993 y 1996 y nuevamente de 2001 a 2008— se las ha arreglado para librar las dificultades del bajo ingreso y la baja inversión impulsando la recaudación de impuestos y el gasto de los nuevos fondos de manera que atraigan mayores inversiones. La producción industrial se elevó siete por ciento en 2006 y cuatro por ciento en 2007, después de haber caído durante ocho años consecutivos. El presupuesto municipal ha aumentado 70 por ciento en términos reales desde 2001 y se espera que en 2008 alcance un nivel de alrededor de 270 millones de dólares estadounidenses. Las medidas clave del alcalde incluyen:

- **Violencia urbana:** en 1999, el municipio tuvo la tasa más alta de homicidios de la región metropolitana de São Paulo, 109 por cada 100 000 habitantes. La tasa de homicidios bajó 59 por ciento gracias a un decreto de 2002 que obligó a todos los bares a cerrar a las 23hrs. Esta medida despertó el interés generalizado de otras ciudades.
- **Desarrollo urbano:** Diadema construyó tres grandes reservorios de control de inundaciones para captar el agua de las lluvias intensas. Esto permitió el desarrollo de las áreas bajas, una de las cuales atrajo a un gran inversionista privado que ahora es el mayor contribuyente de la ciudad.
- **Renovación urbana:** aceras nuevas, alumbrado público, reparación de calles, cubos de basura, bancas para parques y arriates de flores contribuyen a crear un entorno más placentero que se convierte, a su vez, en un medio ambiente más seguro, incluso para los inversionistas. “Hacemos pequeñas revoluciones: un barrio que hace tres años tenía 40 establecimientos comerciales pequeños ahora tiene 250. Eso significa mucha inversión en pequeñas empresas, tiendas y servicios y, por consiguiente, una base impositiva más grande. Esta es una consecuencia directa de la renovación urbana”, nos dijo el alcalde.
- **Creatividad en los incentivos:** Diadema evitó las exenciones fiscales simples, pero ofreció una reducción a los impuestos prediales a los inversionistas que incrementaran los pagos relacionados con otros impuestos.
- **Gasto social:** la mortalidad infantil bajó de 85 muertes por cada 1 000 nacimientos en 1983 (el doble del promedio estatal) a 12.9 en 2006 (un poco mejor que el promedio).

“Los programas sociales son la mejor inversión que cualquier alcalde pueda hacer”, dijo Filippi. En Diadema, la innovación de los dirigentes municipales se ha traducido en mejoras reales. Para que los municipios rurales como Altamira obtengan beneficios similares y surjan este tipo de innovaciones locales, es necesario que los municipios locales tengan una mayor participación en la planeación conjunta tanto con el gobierno federal como con los gobiernos estatales. 

## SUDÁFRICA

[CONTINÚA DE LA PÁGINA 18]


Otro obstáculo que se le presenta al gobierno local es la falta de capacidad y de habilidad para prestar servicios a los ciudadanos. En la reestructuración de los municipios locales, llevada a cabo en 2000, se perdió mucha de la memoria institucional del gobierno local cuando se prescindió de los servidores públicos de mayor edad. Un motivo de preocupación importante es que el nombramiento de personal en los municipios a menudo responde al clientelismo político y no a criterios de habilidad, capacidad y experiencia. Sin embargo, a través del Proyecto Consolidación, el gobierno central ha empezado a desplegar trabajadores expertos en los municipios particularmente débiles para ayudar a la capacitación. Persiste la preocupación de que esta iniciativa no sea suficiente y que haya necesidad de importar mano de obra calificada del exterior para subsanar dicha carencia.

## Con la mirada puesta en el futuro

A pesar de estos desafíos múltiples, algunos municipios han encontrado formas nuevas e innovadoras de equilibrar el desarrollo y la prestación de servicios. La metro Bahía Nelson Mandela ha emprendido un vasto programa para encontrar fuentes alternas de energía con objeto de reducir las emisiones y atraer las inversiones

a la ciudad. Junto con los proyectos de energía renovable enfocados en los centros industriales, la metro ha establecido proyectos piloto para proveer agua calentada con energía solar a las zonas de bajos ingresos. Los costos de instalación y mantenimiento son mínimos. Aunque se encuentran todavía en las etapas preliminares, gracias a estos proyectos se puede surtir agua caliente a muchos hogares de bajos ingresos. George Ferreira, director de electricidad y energía de la ciudad, dijo que sin la “adquisición de liderazgo político por parte del municipio, este proyecto, en terreno inexplorado, no habría visto la luz”.

La creación de ciudades sustentables integradas donde la sociedad marginada de Sudáfrica comparta los beneficios del desarrollo de gobierno local es un proyecto de inmensas proporciones. Los metros —casos de éxito del gobierno local en Sudáfrica— podrían ser las conductoras del desarrollo si se limitara la interferencia del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales. Un gran número de sudafricanos piden que se considere prioritario el desarrollo de cualquier capacidad del gobierno local que haga falta.

El proceso de análisis del gobierno hace que se planteen preguntas críticas sobre si la configuración actual de los gobiernos provinciales y locales ha servido para mejorar la prestación de servicios sociales básicos y arraigar la democracia en Sudáfrica. Las respuestas a estas preguntas podrían cambiar de manera fundamental al gobierno local y mejorar las vidas de todos los ciudadanos de Sudáfrica. 

## CANADÁ

[CONTINÚA DE LA PÁGINA 12]

insistió en que Ottawa limitaría el nuevo programa de gasto a “las áreas jurisdiccionales claramente federales”.

De manera significativa, hizo referencia a Quebec, que “cuida con celo sus responsabilidades constitucionales, incluso aquellas relativas a los asuntos municipales” y apuntó que el gobierno de Quebec ha aumentado de manera sustancial sus propias transferencias a los municipios.

## La oscilación del péndulo

Para explicar el retroceso del péndulo de Ottawa, es difícil recurrir a la jurisdicción constitucional como tal, debido a que el gobierno federal lleva mucho tiempo activo en áreas de responsabilidad provincial en virtud de la “facultad de gasto federal”. Esta facultad es invocada por el gobierno federal cuando hace ciertas transferencias directas a las personas o cuando ofrece transferencias a las provincias condicionadas a que éstas lleven a cabo sus programas particulares.

El motivo de la retirada de Ottawa, podría argumentarse, es que era posible. La división de jurisdicciones en el federalismo canadiense, lo mismo que en otras partes, justifica que Ottawa no actúe en algunos terrenos de políticas. En un Estado unitario, por contraste,



La reconstrucción de un paso elevado que se vino abajo en Laval, Quebec, en 2006 requirió de dinero y de fuerza física. Las ciudades canadienses enfrentan una escasez de fondos para reemplazar partes importantes de su infraestructura, que está envejeciendo.

un gobierno es responsable del ámbito completo de las políticas públicas, y las demandas públicas sobre cualquier problema local apremiante se convierten inevitablemente en un problema del gobierno central. Por el contrario, una característica esencial de una federación es que los gobiernos no son responsables de ciertos ámbitos políticos y quedan exentos de actuar para resolver estos problemas de políticas.

Es verdad que si existe ya un involucramiento profundo, como en el sistema de asistencia médica canadiense, batirse en retirada es políticamente impensable; pero en el programa de las ciudades y comunidades, el gobierno de Harper puede invocar la Constitución para distanciarse de nuevas iniciativas. Y hay razones para hacerlo. Estas grandes empresas crean expectativas en todo el país que son difíciles de cumplir. Las necesidades de las comunidades canadienses son enormes y se teme que los gobiernos municipales puedan convertirse en pozos sin fondo para el gasto. Un gobierno federal que ambiciona actuar con audacia en sus áreas de responsabilidad, como la defensa, y que además está impaciente por reducir los impuestos, necesita una excusa para no actuar en otras áreas. Por lo que respecta a los municipios canadienses, la Constitución proporciona esta justificación. Este es el motivo de la oscilación del péndulo. 